

MODERNIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PERSONAL: EL CASO DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA DE GALICIA

Óscar Briones Gamarra

*Universidade de Santiago de Compostela
Departamento de Ciencia Política e da Administración*

Este trabajo tiene como objeto conocer las consecuencias que en la práctica de gestión de personal ha tenido el proceso modernizador iniciado en las Comunidades Autónomas españolas a principios de los años noventa. Las conclusiones del estudio, centrado en el caso de la Comunidad de Galicia, pueden extrapolarse a otras Administraciones autonómicas y componer una imagen real de la situación de la función pública en España.

Palabras clave: Administración pública, Comunidades Autónomas, gestión pública, función pública, recursos humanos.

This paper aims to know the real consequences that the modernization process implemented during the nineties in the Spanish Autonomous Communities has had on HRM. The conclusions, focused in the Galician Administration, might be generalized to other regional Administrations and compose a real image of the situation of the civil service in Spain.

Keywords: Public Administration, Autonomous Communities, public management, civil service, human resources.

1. INTRODUCCIÓN

El planteamiento de este trabajo parte de las conclusiones de un estudio sobre la gestión de los recursos humanos en la Administración de la Xunta de Galicia elaborado hace ahora seis años por Bouzas, Briones y Rodríguez (1999). Dicho estudio supuso un considerable esfuerzo para entender el nivel de desarrollo de las nuevas tendencias de los recursos humanos en la Administración pública gallega, en un momento de consolidación del programa de

modernización administrativa iniciado a principios de los años noventa.

De las conclusiones de este estudio se podía extraer la idea de que no se había avanzado mucho respecto a la integración de las nuevas tendencias de recursos humanos, a pesar del contexto intelectual propicio en que se había instalado la Administración gallega. Estas desalentadoras impresiones, sobre las que nos detendremos en páginas posteriores, han sido objeto de seguimiento *in situ* durante estos

cinco años, mediante entrevistas abiertas con los responsables de recursos humanos de la Administración autonómica, encargados de integrar estas nuevas tendencias en sus unidades. En este sentido, se ha estudiado la evolución de la gestión de recursos humanos mediante más de doscientas entrevistas en las que se incluye información de los superiores de las unidades, pero también del personal de base, sin el cual sería imposible un trabajo riguroso y adaptado a la realidad administrativa.

La intención de este trabajo es, por tanto, la de descender del plano teórico al empírico (actividad diaria de los empleados públicos). Se une a este esfuerzo la posibilidad abierta de contemplar la evolución de los intentos de orientar la "administración" de recursos humanos hacia una "gestión" de recursos humanos moderna y adaptada a los nuevos retos que supone la administración electrónica.

La metodología escogida, entrevista desestructurada, suscitó un grado de conocimiento muy elevado al precio de la consiguiente dificultad para la sistematización de datos, desarrollándose las entrevistas en el seno de otras labores propias de auditoría pública.

En concreto, la labor de recogida de información se efectuó en el quinquenio 2000-05, en paralelo a las labores profesionales propias de inspección administrativa en el seno del programa de evaluación de rendimiento, en funcionamiento desde el año 1995 (Xunta de Galicia, 2001). La labor de filtrado, refundición y categorización de las notas recogidas en estas entrevistas de inspección ha sido adaptada a las demandas del estudio que aquí se presenta con las desviaciones descontadas de ser efectuadas por la propia Administración en labores de auditoría sobre sí misma.

Por todo lo expuesto, el presente trabajo intenta arrojar luz sobre el momento actual que se está viviendo en la gestión de recursos humanos en la Administración autonómica gallega. Al mismo tiempo, nos

servirá para entender de una manera más profunda los conceptos que manejaban los responsables de áreas de recursos humanos en el estudio preliminar realizado hace seis años por Bouzas, Briones y Rodríguez (1999). Saber cuál es el nivel de desarrollo de las técnicas de gestión de personal en la Administración, sirve, además, para conocer el grado en que nos estamos aproximando a una administración de calidad y de proximidad al ciudadano. Como señala la doctrina, difícilmente se puede alcanzar una Administración pública de calidad sin unos recursos humanos de calidad, esto es, debidamente preparados, motivados y bien dirigidos.

El estudio se estructura en dos partes fundamentales: la primera se dedica a la introducción a la estructura de la Administración, la incidencia de la modernización administrativa en los recursos humanos y la penetración de las nuevas técnicas de gestión de recursos humanos; en la segunda, se esboza de una manera esquemática (por áreas de importancia), cuál es la situación actual de la gestión de recursos humanos en la Administración pública gallega.

Este deseo sincero de describir lo más fidedigna y comprensiblemente posible la situación de la gestión de personal, podría presentar, sin embargo, ciertas dudas en cuanto a su futura validez: la convulsión que está sufriendo la Administración tradicional, debida a la incidencia de la tramitación electrónica, está transformando para siempre la relación entre la Administración y los ciudadanos. La repercusión que sobre los recursos humanos tendrán estas nuevas formas de comunicación y de relación está aún por estudiar, y pueden hacer que las conclusiones de este estudio carezcan de validez a medio plazo. Creemos, no obstante, que disponer de un punto de partida desde el que observar los trascendentes cambios que están por llegar con la revolución telemática bien supone un esfuerzo.

2. ALGUNAS CLAVES PARA ENTENDER LA ORGANIZACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA GALLEGA

Antes de proceder a estudiar las conclusiones de la evolución de este quinquenio en materia de recursos humanos, parece necesario introducir someramente alguna explicación sobre el modelo de ordenamiento de los recursos humanos en la Administración gallega.

A modo de introducción en el marco jurídico de la función pública en Galicia, cabe hacer mención de que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 149.1 de la Constitución Española, “el Estado tiene competencia exclusiva sobre [...] bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas [...] y del régimen estatutario de sus funcionarios”. Esto quiere decir que el Estado tiene la competencia sobre la legislación básica de los funcionarios públicos, como se recoge también en el artículo 103.3 de la Constitución. Aunque podría parecer que se quiere establecer un modelo cerrado, tanto el desarrollo normativo de la Constitución como la práctica existente han venido a demostrar que en la Administración gallega existe un modelo propio mediatizado por las mencionadas obligaciones de ajuste a la legislación básica del Estado en la materia. La mejor muestra de esta relación entre marcos normativos nos la da el propio artículo 1 de la ley 4/1988, de Función Pública de Galicia, cuando establece que “la presente Ley tiene por objeto ordenar y regular todo el personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia, en desarrollo de su Estatuto de Autonomía y en el marco de la legislación básica del Estado”.

En términos de estructura organizativa, la Administración de la Xunta de Galicia responde a un modelo burocrático maquinal (jerárquico-piramidal) que parte de las unidades administrativas como organismos elementales. Cada unidad administra-

tiva tiene internamente una estructura tal que en el último escalón nos encontramos con el personal subalterno (grupo E); dos niveles de carácter administrativo (auxiliares y administrativos, grupos C y D)¹; un nivel propio de gestión (grupo B); y, finalmente, un escalón directivo construido por los jefes de sección y de servicio (grupo A), que suponen el último nivel administrativo propiamente dicho².

Antes de pasar al plano netamente político, desde una condición necesariamente funcional, aunque con cierto nivel de compromiso político, encontramos niveles de incardinación constituidos por las subdirecciones generales. Estas, tienen funciones claramente ejecutivas de las directrices políticamente marcadas por las direcciones generales: desde aquí se controlan las jefaturas de servicio que se reparten las distintas subáreas de la unidad administrativa.

El último plano, el político, estaría conformado por dos figuras: en primer lugar, los directores generales, que tienen bajo su mando un área del respectivo departamento y, por lo tanto, son dirigidos por el responsable del área departamental, en nuestro caso las *Consejerías*, que se corresponderían con los Ministerios de la Administración Central del Estado; y, en segundo lugar, los secretarios generales, responsables de los servicios comunes de cada *Consejería*, tanto de los servicios propiamente administrativos como de la dotación y coordinación apropiada de los centros que dependen del departamento. Como vemos, no parece una estructura muy diferente de los modelos clásicos weberianos, lo cual constituye una primera aproximación al bajo grado de “horizontalidad” a nivel organizacional que existe en esta Administración.

Esta organización clásica ha sido revisada desde la Administración del Estado bajo la asunción de la necesidad de simplificar la organización pública y adecuarla a las necesidades de la sociedad. En este sentido, se han señalado desde el Ministe-

rio para las administraciones públicas las siguientes medidas (MAP, 2000):

- Ordenar la función pública de acuerdo con las funciones de la administración.
- Reducir y simplificar el número de cuerpos y escalas.
- Impulsar una mayor movilidad de los funcionarios.
- Establecer un modelo integral de dirección y desarrollo de las personas.

Desde el plano cronológico, la organización de los recursos humanos de la Comunidad Autónoma de Galicia, pasa, a nuestro entender por las siguientes etapas, sin las cuales la contextualización de esta estructura parece inviable:

1ª etapa: Esta etapa de la que arranca la Administración autonómica en materia de personal se inicia en los años ochenta focalizada en la necesidad de atender a la transferencia de los efectivos recibidos desde la Administración Central del Estado. Por tanto, no hay mayores objetivos que los de sostener el ingente trasvase de recursos humanos y la ordenación de la carga de trabajo administrativo consiguiente.

2ª etapa: Esta etapa, necesaria para encajar convenientemente el modelo de recursos humanos de la administración gallega, se caracteriza por el esfuerzo de elaboración de un marco normativo propio, que desemboca en la Ley 4/1988 de Función Pública de Galicia³.

3ª etapa: Este periodo está monopolizado por la incidencia del programa de modernización administrativa puesto en marcha por la Xunta de Galicia a principios de los años noventa. Sus implicaciones en el modelo de gestión de recursos humanos son muy importantes, concretadas someramente en iniciativas como la evaluación de rendimiento, la creación del diploma de directivos, nuevas líneas de formación en calidad, junto con otras aportaciones

novedosas que se repasarán en mayor detalle en el apartado siguiente.

4ª etapa: Se trata de una etapa de inercia administrativa en la que se aprecia sobremanera el cambio de voluntades políticas experimentado con el relevo del responsable del departamento que gestiona la función pública y los recursos humanos de la Administración. Este cambio de dirección se nota en el continuismo de los proyectos novedosos de los años noventa. Sin embargo, la tramitación de determinados impuestos gestionados por la Comunidad Autónoma, las solicitudes de diferentes procedimientos y el acceso del ciudadano tanto a la información pública como a la específica del estado de tramitación de su expediente, han supuesto un esfuerzo considerable en estos últimos años, tanto a nivel técnico como a nivel formativo. Este “esfuerzo tecnológico” traslada el centro de atención de los órganos directores de las políticas de recursos humanos desde los proyectos propios de su área hacia la incidencia de la tramitación electrónica de procedimientos así como a la solución de problemas de “cuellos de botella” producidos por la demanda de una ciudadanía cada vez mas concedora de los recursos que pone a su disposición la Administración pública.

3. MODERNIZACIÓN Y GESTIÓN AUTONÓMICA DE PERSONAL

La modernización administrativa⁴, puesta en marcha por la Xunta de Galicia a principios de los años 90, parecía marcar una nueva senda en la gestión de los recursos humanos de la Administración autonómica. La influencia sobre la gestión de recursos humanos tuvo su fuente en un modelo que combinaba la continuidad mejorada de las funciones propias de la administración de recursos humanos con algunas técnicas novedosas en materia de gestión de personal⁵.

Como intervenciones fundamentales de la modernización administrativa (Xunta de Galicia: 2001) se pueden mencionar:

- La regularización de la Función Pública.
- La implantación de un sistema telemático de seguimiento de expedientes administrativos.
- La aproximación de la información al ciudadano.
- La refundición de la normativa existente en materia de función pública.
- La formación del funcionariado.
- El programa de evaluación del rendimiento de los empleados públicos.
- La racionalización de procedimientos administrativos.

En lo que se refiere a la función de personal, las conclusiones del estudio de 1999⁶ referido en líneas anteriores, tal como a continuación se enumeran, apenas muestran la influencia del proceso de modernización:

- La función de recursos humanos era reactiva, más cercana a la administración de personal que a la gestión.
- La formación en recursos humanos de los encargados de llevar a cabo la función era deficitaria (la gestión era vista como un área propia del sector privado).
- Se percibía que de las áreas de gestión de personal implementadas (formación, perfeccionamiento de habilidades directivas y evaluación de rendimiento, entre otras) sólo el desarrollo de las Relaciones de Puestos de Trabajo contaba con una visión positiva por parte de los jefes de servicio de personal⁷.
- Las aportaciones introducidas en el modelo de recursos humanos al hilo de la modernización administrativa eran de corte básicamente norma-

tivo. En este sentido, la regularización de la función pública había sido la labor más importante una vez terminado mayoritariamente el traspaso de competencias y recursos humanos a la Administración autonómica desde la Administración central del Estado⁸.

- También se podía destacar como efecto colateral de los intentos modernizadores la activación de un cambio de cultura organizativa cuyo fin era el de evolucionar hacia las nuevas técnicas de gestión pública, movimiento de cambio que se apreció especialmente en la aparición de un lenguaje propio del "management" y de la empresa privada: conceptos como gestión, calidad, cliente o evaluación fueron incorporados al lenguaje habitual de los empleados públicos en la Administración autonómica. En suma, se propagó una filosofía de integración del funcionario y de responsabilización sobre determinadas áreas de trabajo que contribuyó en gran medida a aumentar su grado de compromiso con los nuevos valores de servicio público de calidad.

4. LA REALIDAD DE LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS EN LA XUNTA DE GALICIA

A continuación exponemos las observaciones obtenidas a partir de las entrevistas mantenidas con los responsables de personal de la Administración autonómica durante los últimos cinco años. A fin de ser lo más didácticos posible, sintetizaremos las impresiones por áreas.

Previsión de necesidades y análisis de puestos

La previsión de las necesidades de recursos humanos se puede definir como el

proceso por el que una organización dispone del número suficiente de personas y con la cualificación adecuada, en los puestos concretos y en el momento oportuno, para que sea lo mas económicamente útil. Esta previsión de necesidades —en lo que será una tónica habitual a lo largo de estas conclusiones—, parte en el caso de la Xunta de Galicia, de la falta de un modelo sistemático de diagnóstico de áreas de trabajo necesitadas de refuerzo. Esta ausencia de método propicia que la demanda de necesidades de personal quede habitualmente, en una primera fase, a discreción de las impresiones del responsable de la unidad administrativa —lo cual no quiere decir, por otra parte, que no pueda ser correcta—. No obstante, el circuito formal final de exposición de estas necesidades pasa por las mesas de negociación entre sindicatos y Administración. Es en este contexto en el que cada *consejería* defiende ante el departamento competente en materia de función pública la relación de puestos de trabajo correspondientes a su estructura orgánica.

Por tanto, lo grave en este caso es la falta de un modelo de diagnóstico, o incluso de un organismo auditor de estas necesidades de personal, para que esta provisión no quede en manos de la voluntad, habilidad política o, incluso, intuición del responsable de turno: en función de sus habilidades relacionales en el plano político se obtienen o no recursos humanos y, en definitiva, se les hace mayor o menor caso⁹.

La situación se agrava dado que el reparto de poder reserva a la *Consellería* de Economía la capacidad de decisión última, que le permite hacer frente a las necesidades detectadas y solicitadas por el propio departamento de Presidencia (control transversal), que tiene la competencia en lo referente a los recursos humanos a nivel global. Surgen, así, conflictos de intereses que no siempre responden a las necesidades de personal sobre las que se está discutiendo. Estas disfunciones de la estructura

de poder tienen incluso su reflejo legal en el artículo 11 de la Ley de Función Pública de Galicia, que establece que el consejero competente en materia de Función Pública es un órgano superior, mientras que el consejero de economía¹⁰ recibe también un tratamiento expreso aunque considerado como un órgano de gestión.

El instrumento sobre el que se solventan estas cuestiones son las Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT), instrumento cuestionado desde ámbitos especializados por su marcado carácter legalista, así como por la falta de especificación de los contenidos concretos a desarrollar en el puesto. Además, como se apunta igualmente en el trabajo de Rodríguez (1995), en el caso de Galicia las relaciones de puestos se elaboran desde una perspectiva a corto plazo, sin tener suficientemente en cuenta las variaciones del personal activo.

En relación con esto hay que destacar que a tenor de lo dispuesto en el artículo 63bis de la Ley de Función Pública de Galicia, “los resultados obtenidos en el proceso de evaluación de distintas unidades administrativas podrán tenerse en cuenta para la valoración de los puestos de trabajo”. Esta prescripción legal ha supuesto en la práctica administrativa que la Inspección General de Servicios haya utilizado efectivamente estos datos de personal, obtenidos en las inspecciones a las unidades, para valorar adecuadamente las dotaciones de personal de *consejerías* concretas, servicios o centros determinados.

En lo que sí surgen prácticas más aceptables desde la actual función de recursos humanos es en el cálculo de ratios de cargas de trabajo, normalmente analizando la carga de trabajo de funcionarios individualmente considerados, y justificando desde ellas la redistribución de los efectivos en función de ese reparto de cargas y del diagnóstico de las áreas mas necesitadas de personal. Pese a esta buena intención, hay que reconocer que estos análisis en la práctica han quedado muy reducidos

a procesos de fusión o de segregación de departamentos, mientras que para las necesidades anuales de cada departamento se han seguido utilizando las mesas de negociación con los sindicatos antes comentadas, sin un estudio técnico que detecte las carencias y el sobredimensionamiento de unidades concretas.

Por otra parte, la Administración de la Xunta de Galicia apuesta en los años noventa como actuación estrella de la reforma administrativa por el programa de evaluación del rendimiento, señalando como una de sus utilidades la de servir para corregir las deficiencias que puedan advertirse en las estructuras organizativas de las unidades, lo que produciría, en definitiva, la mejora de su funcionamiento.

En definitiva, parece necesario que se promueva una sistematización de los análisis de necesidades de personal para alcanzar el mayor rigor posible en la detección de necesidades, excedentes, "cuellos de botella" y posibles reorganizaciones, en función de los datos obtenidos en ese análisis¹¹. Estos análisis sistemáticos permitirían también perfilar más las tareas de cada empleado incidiendo en la motivación relacionada con un sistema retributivo más justo según las tareas de cada uno, pero también permitirían mejorar la baja relación entre los costes laborales y la efectividad del rendimiento de los funcionarios.

Formación

La formación de los responsables de áreas de recursos humanos ha sido uno de los ámbitos en los que más se ha notado el esfuerzo por imbuir a los funcionarios en las nuevas corrientes de gestión pública. No obstante, este esfuerzo, que se constata en los contenidos actualizados de muchos cursos, se ve escasamente recompensado ante la imposibilidad de poner en práctica posteriormente los conocimientos adquiridos¹². En la misma línea, es muy importan-

te destacar que prácticamente no existe personal dedicado al estudio de las nuevas técnicas de gestión de recursos humanos, con lo que muchas veces la información sobre las novedades existentes llega a la Administración cuando ya algunas de las prácticas ya adolecen de obsolescencia¹³.

La formación en gestión de recursos humanos depende casi exclusivamente de la *Escola Galega de Administración Pública*, que es el organismo autónomo encargado de la formación del personal al servicio de las Administraciones públicas de Galicia y del estudio y divulgación de temas relacionados con la Administración y con la función pública, por tanto el auténtico motor de observación de las nuevas tendencias al respecto. Atendiendo a las memorias de actividades de esta Escuela, es muy difícil encontrar módulos o cursos específicos sobre temas de personal: tan sólo se puede detectar un módulo de gestión de recursos humanos en el marco del curso para la obtención del diploma de directivo, en un módulo del curso para la obtención del diploma de inspección de servicios (análisis de estructuras y cargas de trabajo; evaluación del rendimiento) y en un punto sobre gestión de personal del curso de perfeccionamiento de un nivel de jefatura (sección). Esta limitada formación en recursos humanos¹⁴ se presenta siempre como complemento de una formación más genérica, no existiendo nítidamente en la Administración autonómica verdaderos especialistas en recursos humanos, sino tan sólo la figura de juristas dedicados a encajar la casuística en la normativa de función pública respectiva.

A pesar de este yermo panorama, en el itinerario formativo de la *Escola Galega de Administración Pública* va aumentando el número de cursos específicos para la gestión de recursos humanos: así, en el ejercicio del año 2004 se incluyeron además de los antes mencionados, cursos específicos con denominaciones de "Gestión de personal" o incluso "Gestión de recursos humanos". Estos cursos, en los que se

observa una preponderancia del enfoque jurídico¹⁵, son específicamente destinados a personal destinado en unidades de recursos humanos.

Procesos de selección, orientación y acogida

La selección de personal, una de las áreas básicas a las que se enfrenta toda organización, debe ser lo suficientemente flexible como para adaptarse rápidamente a las necesidades actuales de la sociedad, cuestión que parece cumplirse con bastante solvencia en la Administración gallega. Basta para ello con observar la gran cantidad de nuevas categorías laborales que han ido surgiendo en atención a las nuevas funciones de la administración¹⁶.

También es muy importante el esfuerzo hecho en estos últimos años para agilizar los procesos de selección de personal, en consonancia con las iniciativas que ha emprendido la Administración del Estado comprometidas con el inicio y finalización en el año natural de los procesos selectivos de la oferta pública de cada ejercicio presupuestario.

Sin embargo, se debe objetar que los tribunales cualificadores¹⁷ de los procesos selectivos normalmente tienen un nivel de adecuación con el perfil profesional de las pruebas de selección bastante bajo. En este mismo sentido cabe observar que la selección de los miembros de los tribunales en muy pocas ocasiones responde a otro criterio que no sea el de ofrecérselo a quién los responsables políticos consideren discrecionalmente, lo cual no es sino una perversión del criterio de profesionalidad deseable. Esto es tanto mas grave cuanto que la selección ha de tener en cuenta los ámbitos de actividad en donde deben trabajar los nuevos empleados, las capacidades y conocimientos que se requieren y las posibilidades futuras con que se pueden encontrar estas personas.

A mayor abundamiento, cada vez es menos frecuente la presencia de asesores con el perfil profesional requerido, hecho sorprendente si se considera que la remisión a este mecanismo está amparada por la Ley gallega de Función Pública. Esta escasa adecuación del perfil del tribunal provoca en ocasiones su deslegitimación, materializada en el erróneo planteamiento de las pruebas de selección, en la propia redacción de las cuestiones a resolver o en la endeble argumentación ante el planteamiento de recursos administrativos por parte de los opositores.

Tampoco los sindicatos salen indemnes de este deficiente reclutamiento de los miembros de los tribunales cualificadores, cuestión que se está debatiendo internamente en la actualidad, barajando la posibilidad de que los representantes sindicales sean sorteados dentro de sus respectivas organizaciones, aunque sin hacer demasiado caso a las necesidades de perfiles profesionales adecuados a las que se hacía mención anteriormente.

En cuanto a los procedimientos de selección se puede decir que la oposición libre está siendo el sistema mas utilizado, seguida por el concurso-oposición, en el que, además, se valora como parte del resultado final la experiencia profesional adquirida por el candidato. Huelga decir que la utilidad de los sistemas depende casi exclusivamente de que se utilicen convenientemente atendiendo a los principios legales que los inspiran. En este sentido, una modalidad en creciente uso y de carácter muy cuestionable es la de la consolidación, mediante la cual se protege a los trabajadores temporales frente a los opositores (que proceden del exterior de la Administración), sobrepasándose su experiencia laboral y asegurándoles, así, un acceso prácticamente seguro al empleo público estable. Pero, ¿cómo se realiza esto en la práctica?

Normalmente, los procesos de consolidación operan exigiendo del opositor un

nivel de pruebas teóricas muy bajo que posteriormente se completa con los puntos del concurso. En la práctica los resultados de estos procesos finalizan con un gran volumen de opositores con notas muy altas y, por tanto, mostrando situaciones prácticas de empate que se deshacen en favor de los candidatos que cuentan con experiencia laboral al baremar en el proceso posterior el tiempo trabajado. Como resultado, se produce una sobreponderación de la experiencia profesional, que se convierte en el factor decisivo para seleccionar al personal público haciendo bascular bruscamente todo el sistema desde la sobrevaloración de los conocimientos teóricos a la de la experiencia profesional.

Estos sistemas de acceso influyen mucho en algunas de las características de la función pública gallega actual. Así, los nuevos funcionarios son sometidos a muy exigentes procesos selectivos muy alejados del modelo del estadounidense de "spoils system"¹⁸, si bien en los últimos tiempos se está retomando el camino de procesos selectivos donde pesen más los contenidos prácticos sobre los teóricos. Quizás la buena senda pueda estar en el modo en que se gestiona la selección de personal laboral, con funciones específicas: para este tipo de personal se está utilizando el sistema del concurso-oposición, con un equilibrio entre unos primeros ejercicios teóricos y pruebas finales con conocimientos prácticos. No obstante, el equilibrio entre estas dos vertientes dependerá del criterio del tribunal que juzga el proceso, aspecto cuestionable desde la perspectiva de lo comentado anteriormente sobre la baja adecuación de los perfiles profesionales de los tribunales a los contenidos del temario.

El resultado es que se está dotando a la Administración autonómica de unos recursos humanos excesivamente formados en conocimientos teóricos y poco en la práctica del trabajo a desarrollar, aspecto que dificulta la posterior adaptación al puesto¹⁹. Por tanto, parece necesario incidir en la revalorización del papel de los períodos

de prácticas que ayuden a la detección de habilidades sociales, de relación y de aptitudes laborales favoreciendo así el mejor desarrollo de las funciones a realizar por los funcionarios.

Por otra parte, en lo que respecta a las fases de orientación y acogida, prácticamente no existen en la realidad, y los nuevos recursos humanos suelen quedar al arbitrio de la buena voluntad de los compañeros de la unidad administrativa que les recibe. Esto no quiere decir que no se cumpla correctamente con esta fase, sino que, a pesar de ser una práctica prescrita legalmente, queda fuera de todo sistema organizado, formal, y, por tanto, al socaire de la voluntad de superiores y compañeros.

Por último, la movilidad²⁰ de los funcionarios, recomendable desde muchos ámbitos, está acarreado también muchos trastornos, a pesar de ser una de las orientaciones de la política de personal más deseables para atender las demandas de la sociedad y el desarrollo personal de los empleados. De hecho, parece que hay un lugar común en la cultura organizativa de esta Administración para la creencia de que "en la Xunta nadie está en su sitio". Distintas situaciones como las comisiones de servicio, los concursos, las deficiencias de funcionamiento o la dilación en las listas de sustituciones crean problemas tanto en el ritmo como en la adecuación de los seleccionados al puesto a cubrir temporalmente. Verdaderamente, estos son algunos de los puntos a examinar a la hora de valorar las consecuencias negativas que pueda entrañar la alta rotación de efectivos, teniendo bien presente, no obstante, que en ocasiones son mayores los beneficios que los perjuicios derivados de una buena tasa de rotación.

Horizontalidad

Un nivel adecuado de horizontalidad en las unidades de trabajo parecía ser una

de las sendas por las que la gestión de recursos humanos estaba discurriendo en los últimos tiempos. Así, en el *Libro Blanco para la Reforma de los Servicios Públicos* (MAP, 2000) se establece que para lograr la implicación de las personas en una organización de calidad, es preciso confiar en el personal, conferirle un grado de autonomía amplio en las actividades que realiza, reconocerle públicamente y promover su desarrollo profesional y personal. En este grado de horizontalidad deseable se puede subsumir el fomento del trabajo en equipo como desideratum para propiciar la calidad y la mejora de los servicios públicos logrando el compromiso de los empleados de la Administración. En el caso que aquí nos ocupa, la horizontalidad parece ser la excepción y no la regla.

Es cierto que se aprecia un intento de cambio de cultura organizativa. Sin embargo, ésta deriva más de la propia formación genérica en recursos humanos de los nuevos funcionarios, que de la formación que hayan podido recibir en la propia Administración.

No obstante, se está produciendo un aumento de la participación de los funcionarios de base y mandos intermedios en el plano decisorio. Este fenómeno viene propiciado por la evidencia del "subempleo", que se manifiesta de una manera especialmente clara en la Administración pública de Galicia: sirva de ejemplo el hecho de que no es raro encontrar un jefe delegando el tratamiento de un recurso administrativo en un auxiliar "subempleado" que, como licenciado en derecho, puede tener un dominio de la materia superior al de su propio jefe, en muchos casos con un perfil profesional alejado del ámbito jurídico.

Finalmente, en cuanto a los instrumentos utilizados para la comunicación, la entrevista personal y las reuniones informativas siguen siendo los más utilizados en las relaciones entre superiores y subordinados. Como medio más esporádico se siguen utilizando las notas internas y la

utilización del tablón de anuncios, si bien el correo electrónico está transformando, o cuando menos complementando, estas formas de comunicación.

Motivación

El grado de motivación de la Administración autonómica gallega es, como en el resto de las Administraciones del Estado, bastante bajo. Por tanto, partiendo de este déficit podemos señalar que el problema es la inexistencia en la actualidad de sistemas para paliar esa baja motivación. La estimulación de los recursos humanos se promueve orientando, comunicando, escuchando y dando responsabilidad a los empleados públicos. Se puede complementar vinculando la promoción al rendimiento o reconociendo e incentivando los méritos en el trabajo. Pues bien, aun, a riesgo de ser reiterativos, hay que señalar que una vez más tampoco encontramos en este tema un sistema como tal, al margen de actuaciones individualizadas. Podría, en todo caso, señalarse que a la motivación se intenta contribuir desde factores recurrentes como el retributivo, el formativo o el de la carrera administrativa, pero estos factores no están contribuyendo demasiado a elevar el grado de motivación, por otra parte similar al de otras Administraciones del Estado. Como se decía en el estudio del año 1999, los análisis de clima siguen siendo inexistentes, así como los programas específicos de motivación²¹.

Por su parte, el mayor y casi único intento planificado por incidir en la motivación ha sido el complemento de productividad, previsto legalmente, y a administrar en función de los datos obtenidos en la evaluación de rendimiento²². La propia Xunta de Galicia en la presentación del programa de evaluación señalaba como uno de los principales objetivos de la evaluación de rendimiento el de "incrementar la motivación del personal para mejorar el desempeño de su trabajo". Además de esto, como utilidades de la evaluación de rendimien-

to, se apuntaba que fomentaría el trabajo en equipo y el espíritu de cooperación en el trabajo, potenciales "virtudes" que no han sido nunca verificadas empíricamente²³. Sin embargo, el complemento no ha llegado a ser verdaderamente aplicado en la práctica²⁴.

En este orden de cosas, el modelo retributivo de la función pública gallega no aporta novedades respecto de los modelos clásicos²⁵: tampoco hay demasiada atención a su utilización como instrumento de motivación. En la práctica esto se viene traduciendo en que los responsables de las unidades carecen de instrumentos de motivación de su personal, por lo menos a nivel retributivo, con lo que la única forma de motivarlos viene siendo el otorgamiento de días extras de vacaciones, flexibilidad horaria, o pagándoles la asistencia a cursos de formación de interés para los funcionarios.

La carrera administrativa, siguiendo también los modelos clásicos, tampoco parece haber contribuido a paliar el deterioro de los niveles de motivación del personal. A veces, incluso se suscitan efectos perversos en esta carrera, por ejemplo cuando, con el fin de progresar, un funcionario se ve obligado a concursar a puestos fuera de una unidad administrativa en la que se encuentra a gusto. La lógica apunta que debería poder progresar desde su unidad, pero la rigidez de la función pública se lo impide en muchos casos, ya que su superior se ve imposibilitado para conseguir niveles de promoción deseables, y el funcionario se ve obligado a marcharse para poder progresar. El resultado es que la unidad pierde capital humano muy valioso, y la motivación del funcionario se suele resentir. Este ejemplo basado en la realidad administrativa no pretende representar la normalidad en la administración, sino la existencia actual de efectos no deseables en el diseño de la promoción profesional.

El modelo de promoción profesional responde al planteamiento clásico de

promoción interna vertical y promoción interna horizontal, que se da cuando los funcionarios acceden a cuerpos o escalas encuadrados en el mismo grupo siempre que tenga asignadas funciones sustancialmente coincidentes en su contenido profesional y en su nivel técnico. La promoción profesional debe asociar el conocimiento y el desempeño en los planes de carrera. La combinación del ejercicio profesional, las competencias adquiridas y la formación continua deben ser factores suficientes para identificar potencialidades y diseñar carreras administrativas lo más personalizadas posibles, combinación que actualmente no se está dando desde la flexibilidad deseada para poder perfilar mas específicamente las carreras.

Tampoco parece estar ayudando mucho a elevar los niveles de motivación el fenómeno señalado antes del "subempleo", ya que se convierte muchas veces en un factor de frustración y por ende de desmotivación que debe ser estudiado convenientemente.

Un último factor que queremos destacar como elemento coadyuvante del bajo grado de motivación viene dado por los problemas que acarrear los altos niveles de absentismo. En este sentido, la sustitución de las bajas, si bien ha mejorado en la rapidez de su gestión, ha de agilizarse aún más, ya que las cargas de trabajo extras constituyen muchas veces un fuerte motivo de conflictividad y desmotivación. Es decir, la vocación profesional o el espíritu diligente se pueden torcer ante una carga de trabajo excesiva y continuada en el tiempo, con el efecto añadido de que el funcionario entiende que si no crea una situación de tensión, la inercia administrativa llevará a su cuadro directivo a no disponer de más efectivos. Pese a todo, esta situación debe ser entendida acotada al personal laboral, que es el que principalmente padece estas situaciones, junto a personal funcionario de base, normalmente en puestos base de carácter administrativo o de atención al ciudadano²⁶.

Función directiva de recursos humanos

Es una de las propuestas mas reiteradas en todos los foros sobre recursos humanos en las Administraciones públicas la necesidad de contar con una función directiva moderna y capaz de integrar los recursos humanos en los objetivos de las organizaciones, entendiendo que son su principal capital. Entre las actuaciones propias para llevar a cabo esta implantación de la estructura directiva²⁷ se han señalado las de buscar y desarrollar capacidades directivas, crear instrumentos de evolución de la práctica directiva, transferir poder de decisión de arriba abajo y aumentar el grado de formación. Se trata, en definitiva, de dejar a un lado lo que Halachmi (1999) llamó "síndrome del faraón": modo en que los líderes pueden destruir la productividad forzando a los empleados a hacer más cosas con menos recursos y cargando sobre sus espaldas todos los errores que los directivos no son capaces de asumir.

Esta recomendación de crear una auténtica función directiva de recursos humanos en las Administraciones no se puede aún aplicar en Galicia, dado que no existe, como vimos en el apartado dedicado a formación, la formación específica adecuada, ni tampoco la conexión con foros especializados como la universidad. En cambio, como antes se comentaba, sí es de destacar el esfuerzo de la Administración por incluir en los temarios de oposiciones de grupos de gestión y directivos, temas relativos a la gestión de recursos humanos, pero también de otras áreas de la nueva gestión pública.

La estructura necesaria para que se construya esta función directiva también carece a día de hoy de circuitos de comunicación que faciliten el intercambio de experiencias entre responsables de personal, con lo que cada uno trabaja como puede, aunque con el empobrecimiento intelectual de ignorar cómo lo están haciendo en el servicio de personal más próximo.

En la práctica, por tanto, no existen los elementos apropiados para la implantación de esta función directiva, que se podría resolver poniendo coto a algunos de los problemas antes expuestos. En definitiva, lo existente hasta el momento, en lugar de una verdadera función directiva-gerencial de recursos humanos, es una serie de responsabilidades sobre el personal, que la organización no conecta entre sí, y que siguen más la orientación de la clásica administración de personal (contratación, diligencias de personal, contingencias, absentismo, control horario, derechos y permisos, etc.), y a la que no se le puede exigir, dado que los directivos no han sido instruidos al efecto, alardes en materia de motivación, clima, fórmulas de comunicación, trabajo horizontal o en equipo.

Como ejemplo ilustrativo podemos observar en la tabla inferior los *outputs* de una unidad de recursos humanos con los que se entiende que queda representada la parte principal de su actividad a lo largo del año. Estos *outputs* son los establecidos consensuadamente con el responsable de la unidad de recursos humanos a fin de evaluar convenientemente los niveles de rendimiento. En concreto, la denominación de la unidad "Servicio de Recursos humanos" no deja lugar a dudas de que estamos ante una unidad especializada, pero dicho esto, hay que reconocer que los *outputs* que reflejan la actividad de este servicio son más propios de la administración de personal que de la gestión del mismo, demostrando además un marcado carácter jurídico.

Administración de las relaciones laborales

La administración de las relaciones laborales, como subsistema del sistema de gestión de recursos humanos, está en manos de la dialéctica Administración-sindicatos, si bien se detectan cada vez más grupos de interés muy específicos que intentan participar con voz propia a la hora

INDICADOR	ORIENTACIÓN
<i>Situaciones administrativas tramitadas</i>	Indicador de corte jurídico-legal amparado en el reglamento de situaciones administrativas y en lo dispuesto en la ley de función pública
<i>Tiempo medio de tramitación de situaciones administrativas</i>	Indicador de calidad complementario del anterior
<i>Expedientes de acción social tramitados</i>	Indicador de corte jurídico-legal que responde al bloque de derechos de los funcionarios
<i>Tiempo medio de tramitación de los expedientes de acción social</i>	Indicador de calidad complementario del anterior
<i>Control de cuadros de personal</i>	Indicador de corte organizativo
<i>Contrataciones temporales tramitados</i>	Indicador de corte jurídico-legal
<i>Baremación de aspirantes a las contrataciones</i>	Indicador de cantidad de corte técnico
<i>Grado de cumplimiento de los plazos establecidos para la baremación</i>	Indicador de calidad de corte técnico
<i>Porcentaje de modificación de las puntuaciones de las listas de contrataciones provisionales</i>	Indicador de calidad de corte técnico
<i>Recursos informados de las listas de contratación definitivas</i>	Indicador de cantidad de corte técnico
<i>Porcentaje de modificación de las puntuaciones de las listas de contratación definitivas realizadas de oficio o por la interposición de recursos</i>	Indicador de calidad de corte técnico

Tabla 1: *Indicadores para la medición del rendimiento.* Fuente: elaboración propia.

del conflicto, un posible síntoma de déficit de representatividad sindical. Nada hay demasiado novedoso en esta área, de turbulencias semejantes a las generadas por la relación entre la patronal y los asalariados, si bien el eco mediático y sus repercusiones políticas constituyen un factor decisivo tanto más poderoso cuanto más próximos estén los procesos electorales. La recomendación como “desideratum” es, por supuesto, superar la dialéctica de las visiones de confrontación. Sin embargo, la politización de las negociaciones sindicatos-administración parece ir, incluso, en la dirección contraria.

Quizás sea posible realizar una crítica en cuanto a que un área tan técnica como ésta haya sido dejada en manos muchas

veces de una clase política de perfiles muy alejados del conocimiento profundo de la función pública, área que exige más que ninguna un dominio de la materia, a fin de, cuando menos, no aumentar la desmotivación de los recursos humanos de la administración.

Seguridad y salud laboral

Es, tal vez, el área en la que se ha observado un mayor progreso, dado que incluso a nivel organizativo se han creado unidades administrativas al respecto. Las fuentes normativas de la función pública reconocen la importancia de esta área, y promulgan la necesidad de acogerse en el funcionamiento de la administración a lo

establecido en la Ley 31/1995, de 8 de Noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, en el Estatuto de los Trabajadores y en el resto de la legislación vigente.

Sistemas de información y planificación de RRHH

Los sistemas de información de recursos humanos han sido fuertemente desarrollados gracias al desarrollo informático. Las bases de datos del personal de la Administración autonómica presentan un buen grado de desarrollo, si bien se echan en falta directrices propias de gestión de recursos humanos que guíen globalmente la capacidad operativa que actualmente ofrece la informática. También se detecta descoordinación en un plano horizontal entre departamentos, así como a la hora de compartir los datos de cada *consejería* con la de Presidencia, que es a la que compete la ordenación de los recursos humanos desde la dirección general de función pública.

La continuidad de la rigidez

En este punto no cuestionaremos tanto la rigidez del modelo de función pública, derivada de las constricciones propias del derecho administrativo, como la existencia de efectos indeseables o las recomendaciones de flexibilidad hechas desde los foros más cualificados en el estudio de los nuevos retos de los recursos humanos en las Administraciones.

Así, por ejemplo, el régimen disciplinario apenas se cumple y son extremadamente raros los casos de aperturas de expedientes disciplinarios, por no decir los casos de suspensión de funciones o incluso de despido, tal y como están dispuestos en las distintas leyes sobre función pública en España.

También se observa la rigidez del modelo a la hora de combatir el absentismo laboral o los desfases del respeto al hora-

rio, que el sistema detecta pero que nadie penaliza con la flexibilidad requerida. Una vez más, los sindicatos parecen haber ganado la partida en este terreno, y la presión sindical y, por ende mediática, muchas veces logran impedir la apertura justa de expedientes, tal y como se podría esperar en una organización de tal volumen. La presión sindical acrecienta la rigidez del modelo y es una de las causas del lento ritmo del sistema disciplinario. No se debería olvidar aquí, por tanto, que los funcionarios son clientes de los sindicatos, y han de ser otras las instancias que vigilen el interés público y el cumplimiento del derecho de los que desean trabajar frente a los que pueden trabajar y no quieren. Se trataría tan sólo, como en muchos otros ámbitos, de aplicar lo dispuesto por la ley.

5. CONCLUSIONES

Como resumen asistemático de las observaciones expuestas, se pueden resaltar los siguientes aspectos:

a) El principal problema detectado desde la perspectiva de la administración de personal es el del absentismo laboral. Este absentismo supera los inconvenientes advertidos en el dimensionamiento de las unidades. Por tanto, se puede decir que, en general, aunque las unidades están bien diseñadas según su carga de trabajo, las tasas elevadas de absentismo desvirtúan el diseño. Además, el absentismo incide en el descenso de los niveles de motivación y aumenta los de conflictividad empeorando el clima laboral. La solución a este problema implica a diversos actores, como políticos y altos directivos, pero también, y no en menor medida, a organizaciones sindicales y a los órganos de inspección médica.

b) El dimensionamiento de las unidades es manifiestamente mejorable (no es lo suficientemente flexible para adaptarse al ritmo marcado por la carga de trabajo). Esto significa que se deben mejorar los sistemas de reorganización de efectivos,

tanto en su carácter sistemático como en su agilidad.

c) La previsión de necesidades también necesita de un sistema que la desarrolle y evite en la medida de lo posible errores de dimensionamiento o de imprecisión.

d) La formación es una de las grandes áreas a desarrollar a través de la planificación de intervenciones centradas en las últimas técnicas en gestión pública, especialización en la nueva normativa, y sobre todo, que de respuesta a una fortísima demanda de conocimientos informáticos.

e) Conviene abordar también la necesidad de elevar los niveles de motivación, decidiendo si el plano desde el que atajar este problema debe ser el sistema retributivo. Al hilo de este problema de motivación debería revisarse el sistema de promoción, conocidos los efectos no deseados del sistema actual (frustración generada).

f) Más específico que generalista es el problema detectado en la selección del personal que atiende directamente a los ciudadanos. La importancia de una selección de perfiles adecuados de este personal se nos antoja clave para mejorar la imagen de una Administración tan denostada como la actual.

g) Por último se quiere enfatizar la necesidad de abordar, vistos los problemas expuestos, la creación de un auténtico sistema de gestión de recursos humanos que complemente el sistema de administración existente en la actualidad.

BIBLIOGRAFÍA

- BARRIGA, M. (1999), "Gestión del clima laboral y gestión de recursos humanos". Ponencia presentada en el congreso *Las Administraciones públicas locales ante el 2000. Perspectivas y Experiencias de Innovación en la Gestión de Recursos Humanos*. Barcelona. Mimeo.
- BOUZAS, R., BRIONES, O. y RODRÍGUEZ, N. (1999), "Función de personal y mo-

dernización: Aproximación al caso de la Xunta de Galicia". *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, Vol. 1, nº 2.

ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (2002), *Memoria de actividades da Escola Galega de Administración Pública*. Santiago de Compostela: EGAP.

ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (2004), *Memoria de actividades da Escola Galega de Administración Pública*. Santiago de Compostela: EGAP.

HALACHMI, A. (1999), "El reto de la productividad del sector público". Ponencia presentada en el congreso *Las Administraciones públicas locales ante el 2000. Perspectivas y Experiencias de Innovación en la Gestión de Recursos Humanos*. Barcelona. Mimeo.

LONGO, F. (1999), "Los retos de futuro: Nuevos sistemas para la gestión de recursos humanos". Ponencia presentada en el congreso *Las Administraciones públicas locales ante el 2000. Perspectivas y Experiencias de Innovación en la Gestión de Recursos Humanos*. Barcelona. Mimeo.

MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2000). *Libro Blanco para la Reforma de los Servicios Públicos*. Madrid: MAP.

MURRAY, R. (1999), "Estrategias para la gestión de recursos humanos: La experiencia en Suecia". Ponencia presentada en el congreso *Las Administraciones públicas locales ante el 2000. Perspectivas y Experiencias de Innovación en la Gestión de Recursos Humanos*. Barcelona. Mimeo.

OCDE (1996), *La Gestión del Rendimiento en la Administración*. OCDE.

RODRÍGUEZ, A. (1995), *Los Recursos Humanos en las Administraciones*. Madrid: Tecnos.

RODRÍGUEZ, D. (1992), *Textos para unha Reforma Administrativa*. Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública.

- RUBIENSKA, A. (1999), "La gestión de recursos humanos en la Administración local británica. Tendencias y desarrollo". Ponencia presentada en el congreso *Las Administraciones públicas locales ante el 2000. Perspectivas y Experiencias de Innovación en la Gestión de Recursos Humanos*. Barcelona. Mimeo.
- SISTERNAS, X. (1998), *Gestió de Recursos Humans per a uns Ajuntaments Efiçacos*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- VILLORIA, M. (1994), "La participación del empleado en la evaluación del desempeño". Ponencia presentada en las Jornadas Internacionales sobre Evaluación del Rendimiento. Santiago de Compostela: EGAP. Mimeo.
- XUNTA DE GALICIA (1996), "Encuestas de valoración del SGPA por los usuarios del mismo durante 1996". Mimeo. Santiago de Compostela.
- XUNTA DE GALICIA (2001), *La Evaluación del rendimiento en las Administraciones Públicas: La experiencia de la Xunta de Galicia*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.

NOTAS

1. En los últimos tiempos son muchas las voces autorizadas que cuestionan la necesidad de la existencia de estos dos escalones administrativos, que frecuentemente se solapan. En buena medida, la razón de este solapamiento está en que el personal está tan cualificado y a la vez tan subempleado en trabajos de menor categoría que una persona de un grupo inferior puede normalmente desarrollar buena parte de las funciones propias de todos los grupos profesionales que están por encima. En este sentido, asistimos, como en muchos otros países, a un fenómeno de pirámide invertida en cuanto a niveles de formación de la mano de obra.

2. Huelga decir que cada uno de estos escalones se corresponde con un nivel determinado de formación, desde el graduado escolar hasta el nivel de licenciado que se corresponde con el grupo A.

3. En este sentido conviene recordar que las competencias de esta Comunidad Autónoma son de desarrollo legislativo, siendo básica en

este mismo sentido, la legislación en función pública del Estado.

4. No encontramos conveniente entrar ahora en debates terminológicos entre el concepto de modernización y reforma administrativa. Sin embargo, nos parece interesante transmitir la utilización que se hace aquí del término "modernización", para referirnos aquellos procesos de cambio organizativo basados en innovaciones de carácter técnico o tecnológico, y "Reforma", relativo a cambios en las organizaciones de corte estructural, de *status quo* o de reparto de áreas de poder.

5. Una breve descripción de estas iniciativas se puede encontrar en el artículo de Bouzas, Briones y Rodríguez (1999: 63-66) y en Rodríguez (1992).

6. En dicho estudio se incluye un epígrafe completo sobre la metodología estadística empleada a la hora de recoger estos datos, así como del perfil profesiográfico escogido.

7. Lo cual, sin embargo, debe ser matizado con la cautela propia de la consabida resistencia de los funcionarios a los cambios organizativos, tan bien estudiada por Les Metcalfe y Sue Richards.

8. Esta regularización se puede seguir casi en perfecto orden cronológico mediante el estudio de los distintos decretos relativos a la función pública que fueron publicados en los años siguientes a la implantación del programa de modernización.

9. Desde un plano legal, la competencia para la elaboración de la propuesta de relación de puestos de trabajo y su valoración corresponde al consejero competente de función pública, tal y como dispone el artículo 13 de la Ley 4/1988, de Función Pública de Galicia.

10. Según esta ley, entre las competencias del consejero de economía se establecen las de proponer al Consejo de la Xunta las directrices a las que se deberán ajustar los gastos de personal, y, de forma específica, la valoración, a efectos retributivos, de los puestos de trabajo previamente clasificados, lo cual choca con la incardinación de los efectos retributivos como instrumento de motivación y promoción mas propio de las áreas de gestión de personal.

11. Un claro ejemplo de una reorganización de personal adaptada a las demandas de los ciudadanos se ha dado en un colectivo de telefonistas. En este colectivo las modernizaciones técnicas llegadas con la implantación de nuevas centralitas han provocado excedentes de personal en atención telefónica. Lejos de buscar una salida rebuscada para ese colectivo, se ha

reorganizado con el fin de responder con solvencia al servicio de información al ciudadano. El resultado final debe ser el de un servicio de calidad, próximo al ciudadano y moderno, que facilite a este la comprensión y el orden en que los recursos públicos han sido dispuestos para su atención.

12. No solo eso. Los fallor de planificación de la formación también repercuten en la previsión de necesidades y el diseño de servicios. Por ejemplo, la falta de conocimientos del personal en materia informática parece inundar todas las áreas. Este hecho está generando niveles muy altos de frustración tanto más cuanto que los efectos de la revolución telemática desde la llegada de Internet han transformado también la tramitación administrativa y las relaciones de la Administración con los administrados.

13. Por ejemplo, es destacable que a mediados de 2005 uno de los proyectos más ambiciosos de la Administración autonómica sea el de la elaboración de cartas de servicios, que constituyen un instrumento de modernización propio de los años noventa. Entendemos que siguen siendo un instrumento apreciable y deseable, pero, desde luego, no innovador.

14. No enjuiciamos la labor de la Escola Galega de Administración Pública como organismo de formación de los recursos humanos de la Administración autonómica, sino su labor como centro encargado de formar a los responsables de gestión de recursos humanos.

15. Al respecto se puede revisar la memoria de actividades de la *Escola Galega de Administración Pública* para el ejercicio 2004.

16. Esto se nota en las funciones socialmente más demandadas en los últimos años. Como ejemplo destacan las categorías laborales que se han ido creando con la atención puesta en medio ambiente, el área departamental que más ha crecido últimamente.

17. Los tribunales están constituidos por un número impar de miembros nunca inferior a cinco. Uno de los miembros será designado por las organizaciones sindicales presentes en la mesa sectorial respectiva, no pudiendo estar estos tribunales compuestos mayoritariamente por funcionarios de los Cuerpos o escalas objeto de la convocatoria.

18. Desde el Estado se propone la utilización de técnicas tales como la entrevista o la simulación de casos prácticos (Ministerio para las Administraciones Públicas, 2000).

19. No nos detendremos aquí en otras formas de acceso al empleo público más alejadas del control del derecho administrativo. Diremos

tan sólo que la remisión a organismos autónomos, fundaciones, empresas públicas y asistencias técnicas está minando en la práctica los principios de transparencia, mérito y capacidad en el acceso al empleo público, constituyendo en la actualidad una auténtica "Administración paralela" con un poder mayor que el de los propios funcionarios. Aunque estas figuras son importantes como complemento de la Administración clásica, en la práctica el conflicto surge al intentar a través de ellas evadir las rigideces del derecho administrativo.

20. Entre las formas de provisión que acaorean esta alta rotación podemos citar con carácter permanente las impuestas por las Relaciones de Puestos de Trabajo, que serían el concurso y la libre designación; mientras que con carácter temporal se apuntan fundamentalmente a las comisiones de servicios.

21. En concreto, en el trabajo del que hemos venido hablando se afirmaba que el 87,5% de los responsables de personal nunca habían realizado estudios sobre el ambiente de trabajo, con índices parecidos sobre la inexistencia de programas de planificación de la carrera administrativa o la inexistencia de programas de motivación.

22. En concreto, en el artículo 63bis de la Ley de Función Pública de Galicia se dispone el nivel en que se han de realizar las evaluaciones de rendimiento, qué comisión lo ha de evaluar finalmente y, como señalábamos, la posibilidad de que "los resultados obtenidos en el proceso de evaluación de distintas unidades administrativas podrán tenerse en cuenta para la valoración de los puestos de trabajo y para la aplicación del complemento de productividad". Esta evaluación, por otra parte, no es criticada por los funcionarios en términos de su existencia —que juzgan mayoritariamente como necesaria—, sino por el sistema empleado.

23. Sobre la utilización de la evaluación de rendimiento como factor de motivación es muy ilustrativa la lectura de Villoria (1994).

24. El único caso en que se aplicó fue el de la llamada "Crisis de las Vacas Locas", con el fin de retribuir la enorme carga de trabajo que sufrió el colectivo de veterinarios durante aquel episodio. En la práctica se aplicó linealmente para todo ese colectivo, sin un criterio individualizador, como se había previsto en un principio. También la coyuntura política pervirtió este complemento, ya que no sólo se recurrió a la bolsa de productividad prevista para el complemento con la finalidad indicada, sino también con el deseo de impedir movilizaciones

laborales ante el aumento excesivo de carga de trabajo.

25. El modelo retributivo gallego es prácticamente idéntico al establecido por el Estado en la ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública. Actualmente, junto a las retribuciones básicas (sueldo, trienios y pagas extraordinarias) existen una serie de retribuciones complementarias como son el complemento de destino, que se concede de forma equitativa para todos los puestos de igual nivel; el complemento específico, destinado a retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo en razón, por ejemplo, de su peligrosidad, responsabilidad, etc.; el complemento de productividad, para retribuir el especial rendimiento o interés; y las gratificaciones extraordinarias por servicios extraordinarios fuera de la jornada laboral conocidas también como "horas extras". Conviene aclarar que estos conceptos retributivos varían para el caso del personal laboral, si bien esta variación es fundamentalmente en cuanto a su denominación, ya que la idea que subyace detrás de cada complemento o "plus" del personal laboral es prácticamente idéntica a

los conceptos que hemos visto para el personal funcionario.

26. Al hilo de lo señalado, la existencia de índices de absentismo globalmente considerados muy altos está presente en la cultura organizativa. En este sentido, suma más de uno el número de directivos que han apuntado la necesidad de un complemento retributivo "de asistencia", que retribuiría la asistencia o penalizaría la ausencia aun de quienes tengan perfectamente justificadas sus incomparecencias. Este tipo de complemento ya existe en sectores como el de la banca, aunque también se aplica en Administraciones, como la Seguridad Social. El problema vendría dado por la imagen pública que proyecta un complemento "*por ir a trabajar*", que difícilmente entendería la ciudadanía.

27. El nivel organizativo al que nos referimos al hablar de directivos públicos estaría ubicado en las jefaturas de servicio y subdirecciones generales, por tanto, puestos desempeñados por funcionarios profesionales situados en el ápice de las estructura burocrática, en contacto con la elite política.